



# **Paiement pour service environnemental et gouvernance territoriale et environnementale : leçons à partir d'études empiriques**

**Philippe BONNAL, Cirad Montpellier**  
**Caroline MAURY, AgroParisTech-Engref Clermont-Ferrand**  
**Jean-François LECOQ, Cirad Montpellier**  
**Philippe MERAL, IRD Montpellier**  
**Muriel BONIN, Cirad Montpellier**  
**Thomas LEGRAND, UVSQ, Saint-Quentin en Yvelines**

Document de travail n°2012-01a

Avec le soutien de :



Ce travail a bénéficié d'une aide de l'Agence Nationale de la Recherche  
dans le cadre du programme SYSTERRA, portant la référence ANR-08-STRA-13

---

## Tables des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUCTION .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>LES REPERES METHODOLOGIQUES DE L'ANALYSE.....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>PRESENTATION DES ETUDES DE CAS.....</b>   | <b>8</b>  |
| LE DISPOSITIF MAE EN AUVERGNE ET A LA GUADELOUPE .....   | 8         |
| LE PROGRAMME DE PAIEMENT POUR SERVICE ENVIRONNEMENTAL AU COSTA RICA .....  | 12        |
| LES PSE A MADAGASCAR .....   | 14        |
| <b>ARTICULATION DES MODES DE REGULATION.....</b>   | <b>16</b> |
| LES FORMES DE L'HYBRIDATION .....  | 18        |
| LA MISE EN PLACE DES INSTRUMENTS ET LEURS IMPACTS .....  | 21        |
| <i>Les effets concernant les interrelations entre les acteurs et leurs participations dans les processus de décision. ....</i> | <i>21</i> |
| <i>L'effet des PSE sur l'évolution des perceptions des acteurs .....</i>   | <i>23</i> |
| <i>L'effet sur la structuration de l'espace entre zones protégées et non protégées .....</i>                                   | <i>25</i> |
| <b>CONCLUSION .....</b>  | <b>28</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>  | <b>33</b> |

---

Païement pour service environnemental et gouvernance territoriale et  
environnementale – Leçons à partir d'études empiriques

Philippe Bonnal  
Agro-économiste au Cirad  
UMR ART DEV (Université de Montpellier 3, CNRS, CIRAD)  
[Philippe.bonnal@cirad.fr](mailto:Philippe.bonnal@cirad.fr)

Caroline Maury  
Maître de conférences en Sciences Politiques - AgroParisTech-Engref  
[caroline.maury@engref.agroparistech.fr](mailto:caroline.maury@engref.agroparistech.fr)

Jean-François Le Coq  
Agro-économiste au Cirad  
UMR ART DEV (Université de Montpellier 3, CNRS, CIRAD)  
[jean-francois.le\\_coq@cirad.fr](mailto:jean-francois.le_coq@cirad.fr)

Philippe Méral  
Economiste à l'IRD  
UMR GRED (IRD-UPV Montpellier 3)  
[philippe.meral@ird.fr](mailto:philippe.meral@ird.fr)

Muriel Bonin  
Géographe au CIRAD  
UMR TETIS  
[Muriel.bonin@cirad.fr](mailto:Muriel.bonin@cirad.fr)

Thomas Legrand  
Doctorant en économie  
CEMOTEV – Université Versailles Saint Quentin en Yvelines  
[legrandtoma@gmail.com](mailto:legrandtoma@gmail.com)

Octobre 2012<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ce document a fait l'objet d'une communication à l'International Conference on Payments for Ecosystem Services "Payments for Ecosystem Services and their Institutional Dimensions" 10-12 November 2011, Berlin, Germany.

---

## INTRODUCTION

Depuis le début des années 2000, les PSE constituent un instrument de politique environnementale de plus en plus utilisé. Hormis des expériences pilotes aux Etats-Unis (Heal, 2000) et en France (Perrot-Maitre, 2006), ils ont surtout été développés en Amérique centrale, notamment au Costa Rica à la fin des années 1990, avant d'être diffusés ces dernières années à travers le monde (Afrique, Amérique latine, Asie, Europe...). Plusieurs initiatives institutionnelles, telles que le MA (*Millennium Ecosystem Assessment*), ou le TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*), ont facilité la diffusion de cette approche basée sur les services rendus par les écosystèmes. D'autres réseaux impliquant des scientifiques, des ONG de conservation et des firmes multinationales participent également au *mainstreaming* des PSE (ecosystem-market place, katoomba group, etc.) et plus généralement des MBI (Market-Based Instruments) (Heal, 2000; Landell-Mills et Porras, 2002).

Si l'essor des PES a eu lieu dans les pays à forte biodiversité, c'est en raison d'un contexte de lutte contre la déforestation dans des pays à faibles niveaux de développement. Ils ont été conçus pour faire face aux limites des politiques précédentes et accessoirement pour accroître le financement de la conservation (i.e. des aires protégées). Plus précisément, les PES ont été portés par les ONG de conservation et certains bailleurs de fonds (World bank...), comme alternative aux ICDPs (*Integrated Conservation and Development Projects...*), jugés trop peu incitatifs pour les ménages ruraux impliqués dans la déforestation (Pagiola et Platais, 2002 ; Ferraro et Kiss, 2002 ; Ferraro et Simpson, 2002 ; Pagiola et al., 2004)... Appelés justement « paiements directs » à l'origine, les PES ont été présentés comme des outils innovants permettant d'internaliser les externalités positives créées par des fournisseurs de services environnementaux. La référence au théorème de Coase a ainsi constitué le fondement théorique des PES. Ainsi Pagiola et al., 2008 précisent « *In effect, PES programs attempt to put into practice the Coase theorem, which stipulates that the problems of external effects can, under certain conditions, be overcome through private negotiation between affected parties (Coase, 1960)*<sup>2</sup> » (p.665). Pour définir les PSE de manière plus explicite et pour rendre plus opérationnel ce théorème, il est habituel de faire référence aux 5 conditions<sup>3</sup> de Wunder (2005).

La littérature scientifique et institutionnelle a retenu cette définition normative des PSE<sup>4</sup>. Si l'intérêt de différentes institutions pour le modèle théorique s'explique en grande partie par la volonté de développer des MBI,

---

<sup>2</sup> Coase R.H. (1960). The problem of social cost. 3 J. Law & Econ. 1

<sup>3</sup> A PSE is : (i) a voluntary transaction where, (ii) a well-defined ES (or a land-use likely to secure that service), (iii) is being « bought » by a (minimum one) ES buyer, (iv) from a (minimum one) ES provider, (v) if and only if the ES provider secures ES provision (conditionality).

<sup>4</sup> Voir notamment Lipper, 2007 ; Katoomba Group, 2008.

---

la réalité est toute autre. Si, tout en développant le modèle théorique, Wunder, 2005 ou encore Engel et al. 2008, admettaient que les *true -PES* sont très rares ou qu'il faut comprendre les PES « *as part of policy mix* » (p.669), d'autres auteurs vont plus loin dans la critique.

Premièrement, l'écart entre le modèle et la réalité pose le problème de l'existence du modèle et de la démarche scientifique sous-jacente. Sommerville et al. (2010) précisent par exemple: "*There is a risk that the use of terms such as "PSE with qualifications" or "PSE-like" implicitly suggests that interventions not fulfilling all of the definition's criteria are inferior.*" On retrouve le même point de vue dans Muradian et al. (2010, p.1203): "*However, as discussed below, most PSE experiences do not comply strictly with these conditions. We think this is problematic, since a prescriptive definition of PSE that excludes the bulk of PSE cases can be deemed at least flawed. Furthermore, dividing PSE into theory and practice, given that practitioners may often feel the frustration of not meeting theoretical expectations*".

Ainsi, au-delà de la critique de l'approche coasienne des PSE, c'est plus généralement la démarche hypothético-déductive de l'économie néo-classique qui est visée et ce d'autant que, pour certains, cette démarche n'est pas neutre idéologiquement; elle insiste sur la marchandisation (*commodification*) des écosystèmes (Kosoy, Van Hecken and Bastiaensen, 2010) et sur une simplification du fonctionnement des écosystèmes (Norgaard, 2010). De fait, il apparaît nécessaire de privilégier une approche plus compréhensive et institutionnelle des PSE.

Deuxièmement, dans la continuité de ces premiers débats, certains insistent plus sur le contenu d'une approche alternative pour l'analyse des PSE. Muradian et al. (2010, *op.cit.*) proposent de s'intéresser au degré de marchandisation, à l'absence/présence d'intermédiaires (*degree of directness of the transfer*) et à l'importance du caractère incitatif. D'autres auteurs, tels que Swallows et al. (2010) insistent davantage sur la typologie des des intermédiaires. D'autres enfin insistent sur la dimension historique de la mise en place des PSE en retenant l'approche par la dépendance de sentier institutionnelle (Cahen-Fourot, Meral, 2011). L'idée est bien résumée par Sommerville et al. (2010): "*We believe that "PSE" is best seen as an **umbrella term** for a set of resource-management tools that are based on the philosophy of implementing conditional positive incentives in a wide variety of institutional contexts*".

Ces arguments conduisent aujourd'hui les auteurs à s'intéresser aux enjeux de gouvernance liés à la mise en œuvre des PSE. Entendue comme un processus d'articulation de modes de régulation, cette notion permet de poser des questions relatives aux transformations de la régulation politique, économique et sociale. Par ailleurs, il est considéré ici, à la suite de Boussaguet et Jacquot (2009) que la gouvernance est un processus marqué par des caractéristiques précises: (i) la complexité institutionnelle (il n'existe pas un lieu unique de pouvoir et de décision), (ii) une frontière public/privé

---

de plus en plus floue, (iii) la dimension procédurale de l'action publique : les formes et instruments sont parfois privilégiés sur la substance (Lascoumes et Le Galès, 2005), et (iv) un rapport particulier à l'autorité que les politiques publiques (plus horizontale, plus souple) et le développement d'instruments d'action publique moins contraignants.

Toutefois, la démarche autant que la méthode d'analyse de cette gouvernance reste à construire, notamment pour ce qui concerne l'incidence des PSE/MAE sur la gouvernance environnementale et territoriale. L'objectif de cette communication est de participer à cette construction en proposant une analyse comparée entre différents pays (France, Costa Rica et Madagascar). Dans une première partie, nous explicitons le cadrage théorique et méthodologique, en articulant les effets des instruments d'action publique que sont les PSE/MAE aux changements éventuels de modes de régulation et *in fine* de gouvernance environnementale et territoriale. Ceci nous permet, dans une deuxième partie, de proposer une analyse comparée du *design* des PSE dans ces différents pays. Enfin, dans une troisième partie, nous proposons une analyse des formes de gouvernance induite par ces nouveaux dispositifs.

## LES REPERES METHODOLOGIQUES DE L'ANALYSE

Les PSE/ MAE sont considérés ici comme des instruments au service d'actions publiques dans les domaines environnemental (pour les PSE) et agro-environnemental (cas des MAE) faisant l'objet d'une gouvernance territoriale dont la logique tient à l'effet environnemental recherché au niveau du territoire ou au niveau global. Ce positionnement renvoie à trois notions - action et politique publiques, instrument d'action publique et gouvernance - qu'il convient de préciser ici.

Les actions et politiques publiques environnementales sont des politiques de compromis - entre : secteurs de l'Etat porteurs de logiques différentes, entre rationalités opposées (par exemple produire à moindre coût vs protéger l'environnement avec des mesures coûteuses) et entre acteurs (nombreux et hétéroclites) - porteurs de logiques d'actions différentes (Lascoumes 1993, p.18). Plus que d'autres, ces politiques résultent des ajustements mutuels entre acteurs, logiques et rationalités (Lascoumes & Le Bourhis, 1997).

Les procédures (et les instruments) ne tendent pas exclusivement à la résolution des problèmes, ils créent surtout des cadres d'interactions concrets pour « construire » les problèmes et interpréter les actions entreprises (Lascoumes, 1993, p.104). En d'autres termes, les instruments PSE/MAE considérés dans cet article participent aux régulations et à la gouvernance du système dans lequel ils sont insérés, il s'agira donc d'aborder les relations de pouvoir induites par les instruments considérés. Ces relations de pouvoirs sont consubstantielles à la notion d'instrument d'action publique définie comme « *un dispositif à la fois technique et social*



---

*qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »* (Lascoumes, Le Galès, 2004, p.13). Ainsi, les instruments d'action publique ne sont pas « neutres », ils sont au contraire « porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (Lascoumes, Le Galès, 2005, *ibid*, p.18).

La notion de gouvernance qui correspond aux formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société au-delà des formes classiques du gouvernement (Le Galès, 2010, p.299), est mobilisée ici de façon compréhensive. Il s'agit d'identifier concrètement les ajustements opérés dans les modes de coordination entre les types d'acteurs (privés, publics, associatifs) autour de la gestion et l'adaptation au niveau territorial des PSE /MAE. Dans ce sens, nous privilégierons une définition de la gouvernance mettant l'accent sur les processus d'articulation entre des logiques d'action distinctes, à savoir l'articulation stabilisée de différents modes de régulation. Le terme de régulation doit être entendu ici au sens de la *new political Economy*, en cela qu'il fait référence au processus de coordination de différentes activités et/ou de relations entre des acteurs, l'allocation de ressources afférentes et la structure et la résolution des conflits liés (Lange & Regini, 1989). P. Le Galès identifie cinq formes idéales-typiques en matière de régulation: la contrainte (Etat), la concurrence (marché), la hiérarchie (firme), la solidarité (communauté), la négociation (association d'employeurs) (Le Galès, *op. cit.* p.306). Cette acception s'inscrit en prolongement des travaux sur les modes de régulation en science sociale et leur hybridation développés depuis deux décennies, notamment par Streeck & Smitter (1985), Lange & Regini (*op.cit.*), Campbell et al. (1991) ; Le Galès (1998). L'intérêt de cette distinction archétypique tient à l'accent mis sur la cohérence existant au sein d'univers de sens entre des modes spécifiques de régulation, des types d'acteurs, des contextes d'action et des règles, normes et routines spécifiques. L'hybridation tient à la mise en rapport de ces différents univers de sens créée par les instruments de politiques publiques, en l'occurrence les PSE/MAE dans le cas qui nous occupe ici.

C'est selon ce sens que nous proposons de centrer l'analyse sur la nature des PSE/MAE et des processus de gouvernance territoriale qui y sont associés. Pour cela, il est tenu compte du fait que si les PSE/MAE produisent des effets d'agrégation ou de traduction (pour reprendre le vocabulaire de la sociologie de M. Callon (Callon, 1984, p.183-184) et réunissent des acteurs hétérogènes travaillant en commun et produisant une représentation spécifique de l'enjeu des PSE/MAE, ils ne sont pas pour autant des dispositifs clos, indissociables de modes d'appropriation contextualisés (Lascoumes, 2011, p. 20).

La séquence méthodologique retenue dans cette étude est composée de trois étapes.

---

Elle s'initie par la description des instruments dans chacun des contextes d'action retenus : les mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) en Région Auvergne (France métropolitaine), les MAE à l'Île Guadeloupe (France département d'Outre-mer), programme de paiement pour services environnementaux (PPSE) dans le domaine de la forêt au Costa Rica, les PSE eau, biodiversité et carbone à Madagascar. La seconde étape a été d'identifier la nature des régulations liées à la gestion des instruments en distinguant les activités de promotion de l'instrument, l'origine et les mécanismes de financement, les conditions d'accès ou le recrutement des producteurs de services, les activités de contrôle. Cette étape a donné lieu à la caractérisation des processus d'articulation des modes de gouvernance et l'identification de quelques profils type. La dernière étape a porté sur les changements induits par les PSE/MAE sur différentes composantes de la gouvernance locale en pointant notamment les changements éventuels dans les modes de régulations dominants.

Dans certains contextes nationaux (notamment Madagascar), les PSE sont encore en cours d'adaptation et d'implantation, la prise de recul nécessaire à l'analyse complète des effets de ces instruments fait donc défaut. Il est néanmoins possible de porter la focale sur les acteurs impliqués dans ces dispositifs et les conséquences de cette implication en termes de régulations et de gouvernance, la place accordée aux acteurs sera donc centrale dans la deuxième partie du texte.

## PRÉSENTATION DES ÉTUDES DE CAS

### Le dispositif MAE en Auvergne et à la Guadeloupe

Les Mesures Agri-environnementales (MAE) ont été introduites dans les mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC (Politique Agricole Commune) en 1992 mais des aides aux agriculteurs visant à protéger l'environnement avaient déjà été expérimentées dans les années 1980 en France dans le cadre de la mise en application de l'article 19 du règlement européen 797/85 et des Opérations Locales Agri-environnementales (OLAE). Elles ont pour objectif d'encourager des pratiques agricoles compatibles avec la protection de l'environnement par la compensation financière des surcoûts et des manques à gagner occasionnés par le changement de pratiques. Elles visent ainsi à " *encourager les agriculteurs à protéger et à valoriser l'environnement en les rémunérant pour la prestation de services environnementaux*"<sup>5</sup>. Les mesures agro-environnementales peuvent être définies au niveau national, régional ou local, et adaptées pour répondre à des systèmes agricoles et des conditions environnementales. Elles sont financées pour l'essentiel par l'Union Européenne, par l'entremise du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), alimenté par les

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures/index_fr.htm)



---

cotisations des Etats dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), et pour une moindre part par les Etats. Pour la période de programmation 2007-2013, 22% du budget du FEADER ont été réservés au MAE.

Certaines de ces mesures s'inscrivent en filiation avec des instruments antérieurs visant à induire des changements de pratiques et créer des aménités environnementales. C'est le cas notamment du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), implémenté par la Loi d'Orientation Agricole de 1999 reconnaissant le caractère multifonctionnel de l'agriculture. Le CTE s'appliquait à un « territoire de projet » défini par des acteurs locaux en incluant des volets économiques, sociaux et environnementaux et sur lequel était réalisé un diagnostic de territoire. Sur cette base, un diagnostic de l'exploitation de l'agriculteur candidat à s'inscrire dans la démarche était élaboré, prolongé par la construction d'un plan d'action pour l'exploitation sanctionné, après acceptation du dossier en CDOA (voir infra), par la signature d'un contrat entre l'Etat et l'agriculteur pour une durée de cinq ans.

Le remplacement des CTE par les contrats d'agriculture durable (CAD) en 2003 s'est traduit par une simplification administrative par rapport aux CTE et un recentrage environnemental. Avec la disparition des CAD, en 2003, au bénéfice des MAE et MAET (T pour territorialisées), l'approche territoriale et multifonctionnelle de l'agriculture n'est plus mise en avant. Les MAET sont recentrées strictement sur la dimension environnementale, le territoire sur lequel ils s'appliquent doit correspondre à une zone à enjeux environnementaux particuliers identifiés au regard d'objectifs de préservation de la biodiversité ou de gestion de l'eau et sont définies respectivement à la réglementation européenne dans le cadre du réseau Natura 2000 et de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE). Dans les MAET, les mesures du dispositif territorialisé sont théoriquement définies pour chaque territoire par un porteur de projet local (Opérateur Agri-Environnemental : OAE). Un nombre limité de MAET est sélectionné par territoire afin de faire un « effet de masse » et d'avoir un impact territorial contrôlé. Pour la définition des mesures, la concertation locale est privilégiée et le rôle des commissions régionales agro-environnementales (CRAE) en la matière est important.

Au-delà des MAET, le dispositif comporte 8 MAE non territorialisées - dans les domaines par exemple, de la protection des races ou des ressources végétales menacées, de la conversion à l'agriculture biologique, ou encore de la modification des conduites technique et de l'assolement - dont les cahiers des charges sont définis au niveau national. Malgré les évolutions successives des dispositifs MAE depuis 1985, la formule contractuelle d'une durée de 5 ans a été constamment réaffirmée.

Compte tenu du fait que le dispositif MAE est un dispositif dont la gestion est largement déconcentrée au niveau régional, des spécificités existent au niveau des deux régions retenues pour notre étude : la région Auvergne et l'île de la Guadeloupe qui, elle, bénéficie du double statut de région et de département. Nous les explorerons successivement.

---

**Pour la région Auvergne**, le dispositif traité ici est limité au MAET, lesquels sont relatifs aux zones à enjeux<sup>6</sup>. Au niveau régional, les services de l'Etat (agriculture et environnement) ont ainsi élaboré une carte des zones contractualisables. Priorité a été donnée aux zones de la directive Habitats dans le cadre du programme *Natura 2000*, compte tenu de l'obligation faite aux pays membres de l'Union européenne d'avoir au moins 50% des sites identifiés sous contrats d'ici 2012.

L'architecture prévue pour ce dispositif fait entrer dans les politiques agri-environnementales de nouveaux acteurs "porteurs de projet", les OAE, qui sont désormais les véritables intermédiaires à toutes les phases du processus de contractualisation entre l'Etat et les agriculteurs. Ce changement est important par rapport aux dispositifs antérieurs où l'agriculteur était directement en contact avec les services de l'Etat. En Auvergne, la présence d'un opérateur appartenant au territoire et son implication dans le portage et l'animation des projets de MAET a été déterminante<sup>7</sup>. Les opérateurs potentiels ont été mis en concurrence par les services de l'Etat par appel d'offre compétitif. Dans de nombreux cas, sur les sites Natura 2000, la structure en charge de l'élaboration du document d'objectif et/ou celle qui portait l'animation se sont portées candidates. Ceci a fait entrer dans le dispositif des acteurs issus majoritairement du monde de l'environnement, qui se sont la plupart du temps associés avec les services techniques de l'Etat (Adasea) pour le dialogue avec les agriculteurs et la réalisation des diagnostics d'exploitation<sup>8</sup>.

La CRAE (Commission régionale Agri-Environnementale<sup>9</sup>) a un rôle important, il s'agit d'une instance qui avait déjà existé lors de précédents dispositifs de territorialisation des MAE (OLAE). Si c'est l'instance qui décide de l'attribution de l'enveloppe financière disponible en fonction des projets et établit des ordres de priorités, il convient de souligner tout le travail en amont de négociation et de concertation informelle réalisé entre les porteurs de projet et les services de l'Etat ou les agences de l'Eau (dans le cas des MAET). La négociation et la concertation sont également très présentes entre l'opérateur du projet de MAET et les agriculteurs sur les modalités techniques et les rémunérations prévues dans les MAET, cette phase préparatoire semble contribuer à un meilleur taux de contractualisation de mesures qui

---

<sup>6</sup> Cela signifie concrètement que les agriculteurs dont les parcelles sont situés en dehors de ces zones ne peuvent pas être intégrés dans le dispositif.

<sup>7</sup> Cf. Alice Noulain (2010), *Le dispositif des mesures agro-environnementales territorialisées en Auvergne*, rapport de stage sous la direction d'Armelle Caron et de Philippe Jeanneaux, programme Sérena.

<sup>8</sup> Il est possible de résumer brièvement le dispositif de la sorte : 1. Zonage des territoires à enjeux au niveau régional, 2. Appel d'offre et choix des OAE, 3. Montage pour l'OAE du projet agro-environnemental pour le site (très souvent dans le cas auvergnat en concertation avec les agriculteurs et les Adasea), 4. Présentation et sélection des projets de MAE en CRAE (Commission régionale Agri-Environnementale), 5. Phase d'animation et de contractualisation, 6. dépôt des dossiers par les agriculteurs auprès des services de l'Etat, 7. Versement des aides et contrôles effectués par l'ASP.

<sup>9</sup> La CRAE est composée de représentants de l'Etat, des institutions techniques publiques, du monde professionnel, des syndicats, des opérateurs agro-environnementaux et des usagers de l'environnement.

---

ont fait l'objet d'échanges entre les agriculteurs et les opérateurs. Cette phase est également importante pour la familiarisation réciproque entre acteurs plutôt agricoles et acteurs plutôt porteurs de logiques environnementales. Les OAE soulignent tous ce rapprochement comme un point positif des MAET en Auvergne<sup>10</sup>.

**Dans le cas de la Guadeloupe**, les MAE ont été introduites tardivement puisqu'elles n'étaient que très peu appliquées avant la Loi d'Orientation Agricole (LOA) de 1999 (seuls trois contrats ont été signés entre 1992 et 1999). L'arrivée des MAE en Guadeloupe coïncide donc essentiellement avec la mise en place des CTE. L'esprit de l'instrument s'est considérablement transformé avec le passage du CTE au CAD puis, surtout, du CAD au MAE. Le recentrage sur les aspects environnementaux a écarté l'enjeu de redistribution des soutiens agricoles qui était central dans le dispositif CTE et qui avait alimenté des débats, des prises de positions et l'engagement des différents acteurs de l'agriculture en Guadeloupe. Avec les CAD puis les MAET, les dispositifs agri-environnementaux se sont recentrés progressivement sur les enjeux environnementaux et ont perdu partie de leurs intérêts stratégiques pour les opérateurs des principales filières agricoles. La filière bananière, fortement engagée dans la discussion CTE est restée néanmoins la principale bénéficiaire des MAE, via notamment un MAE spécifique « *couvert banane : jachère nue* » qui concentre l'essentiel des dossiers signés et des paiements versés.

La mise en place des MAE à la Guadeloupe est marquée de deux particularités : le faible engagement des acteurs socioprofessionnels d'une part et le manque d'identification de territoires à enjeux d'autre part.

Sur le premier point, il convient de signaler que la loi d'orientation agricole de 1999 avait inséré les CTE dans les lieux de débat décentralisés concernant le développement agricole et rural, en confiant aux Commissions Départementales d'Orientation Agricole (CDOA) le soin de discuter et de sélectionner les dossiers et en invitant à siéger au sein de la CDOA les représentants des différentes organisations d'usagers de l'espace rural (consommateurs, associations de protection ou de gestion de la nature, artisans, distribution alimentaire, etc.) ainsi que des collectivités territoriales (Conseil régional). Dans la pratique, en Guadeloupe, ces nouveaux acteurs du développement rural ont peu été présents dans les réunions de CDOA et ils se mobilisent encore moins depuis le passage aux MAE.

Sur le second point, l'Administration publique a choisi, lors de la mise en place des CTE d'élaborer un seul contrat-type territorial s'appliquant à l'ensemble de l'île et cela malgré la mobilisation des acteurs institutionnels (chambre d'agriculture, lycée agricole, parc national, etc.) qui avaient déjà identifié différents territoires de projets et réalisés les diagnostics territoriaux. Lors du lancement du MAET en 2008 un appel, resté infructueux, avait été lancé pour que des porteurs de projets locaux se manifestent.

---

<sup>10</sup>Cf. Noulain, 2010, *op.cit.*

---

Contrairement aux autres régions de France, le dispositif MAET continue de s'appliquer à l'ensemble du territoire régional, sans aucune mise en application de l'idée de cibler le dispositif sur un territoire à enjeu environnemental particulier.

### **Le Programme de Paiement pour Service Environnemental au Costa Rica**

Le programme de paiement pour services environnementaux (PPSE) costaricain a été institué par la loi forestière 7575 de 1996. Ce programme s'est inscrit dans la continuité des différents instruments incitatifs mis en place dans les années 1980 et 1990, qui visaient à appuyer la reforestation, promouvoir la gestion durable des forêts et la conservation des forêts. La loi forestière reconnaît la fourniture par les forêts de 4 services environnementaux : (i) la séquestration et le stockage de carbone, (ii) la protection de l'eau, (iii) la protection de la biodiversité et (iv) la beauté scénique. Elle a défini également un gestionnaire du programme, le Fond National de Promotion de la Forêt (Fonafifo) et établi comme source de financement du programme un pourcentage d'une taxe existante sur les combustibles fossiles.

Depuis 1997, le programme de PSE a connu plusieurs évolutions dans sa mise en œuvre. Initialement financé presque exclusivement par la taxe sur les combustibles fossiles, le PSE est aujourd'hui financé par de multiples sources telles que des prêts (Banque Mondiale) et des donations internationales (GEF), des contrats spécifiques auprès d'entreprises privées (entreprises de production hydroélectrique ou de tourisme), sensibles à la conservation des forêts et les SE qu'elle produisent, et, plus récemment, par une partie de la redevance sur l'usage de l'eau, ainsi que les contributions à un fond national pour la biodiversité. Par ailleurs, le mécanisme de PSE s'est affiné et ajusté afin de mieux prendre en compte la production des SE. Ainsi, a été mis en place un système de priorisation des paiements pour les forêts d'intérêts particuliers pour la protection de la biodiversité, ainsi que pour les forêts situées dans des régions de faible indice de développement. Le mécanisme de PSE s'est également élargi en diversifiant les écosystèmes sujets à PSE, notamment depuis 2003 avec l'introduction d'un PSE pour les Systèmes Agro-forestiers (paiement par arbre planté). Enfin, une différenciation du niveau des paiements a été introduite au sein de certaines modalités à partir de 2009 (protection, régénération naturelle).

Aujourd'hui, le PSE costaricain est un mécanisme consolidé de PSE d'envergure nationale, géré de manière efficace et transparente par le Fonafifo. Avec plus de 700.000 ha sous contrat de PSE (12% du territoire national) et une augmentation de la couverture forestière depuis sa création, le PPSE est considéré comme une « *success story* ».

---

La gouvernance du PPSE costaricain est marqué par le rôle clé de la régulation publique, couplée à la délégation de certaines fonctions aux secteurs privé et associatif/coopératif. Les participants au programme sont en majorité (soit 75% des surfaces contractées environ) recrutés par des ingénieurs forestiers privés qui sont en charge de l'élaboration des dossiers et notamment d'un plan de gestion des terres à engager. Mais pour les 25% des surfaces restantes, les techniciens sont engagés par des organisations forestières associatives ou coopératives dotées d'une mission sociale et dont le rôle est important dans la promotion du PPSE. L'Etat, en lien avec les bailleurs internationaux, a par ailleurs promu, à certaines époques, le programme auprès de publics cibles spécifiques, tels que les communautés amérindiennes, dans le but d'en améliorer l'impact social.

Au niveau du financement, L'état assure *in fine* l'extrême majorité des financements (88 % des financements entre 1997 et 2010) via la taxe sur les combustibles fossiles, la redevance sur l'eau et deux prêts contractés auprès de la Banque Mondiale. Les dons de la coopération internationale (KFW, GEF) représentent 10% des financements alors que les acteurs privés (contrats avec des entreprises, contributions volontaires, etc.) ne contribuent qu'à hauteur de 2%. Cela reflète notamment la difficulté du PPSE à accéder à des financements dans le cadre du marché international du carbone. Le PPSE est donc loin d'être un mécanisme purement marchand dans le cadre duquel les bénéficiaires des services – la demande – paieraient directement les propriétaires forestiers – l'offre – pour la fourniture de services environnementaux. De fait, il s'agit essentiellement d'un programme d'action publique par lequel l'Etat promeut le maintien et le développement de la provision de certains services à la population costaricienne.

L'administration du programme est assurée par le Fonafifo, fonds fiduciaire disposant d'une personnalité juridique instrumentale, lui facilitant la gestion des ressources financières et humaines et lui donnant une plus grande autonomie, notamment vis-à-vis des procédures de contrôle auxquelles sont soumis les organismes publics classiques. Suite à une décision de la cour des comptes, FONAFIFO est devenue en 2009 une entité publique, soumise à ce titre à un certain nombre d'obligations, ce qui a entraîné une augmentation importante de son personnel.

Le contrôle du programme est délégué à des acteurs privés ; i.e. des régents forestiers (qui sont des techniciens) assermentés. Néanmoins, la défiance des institutions publiques (Fonafifo, Sinac) à leur égard conduit celles-ci à procéder à des contrôles, tout comme le Conseil des Ingénieurs Agronomes, organisme assurant la représentation et la surveillance des techniciens forestiers.

Enfin, le PPSE qui a été instauré par voie réglementaire (loi) et le comité de direction de Fonafifo, où s'élaborent les règles du programme, sont dominés par les 3 représentants du secteur public bien que l'Office National Forestière (ONF) qui représente le secteur forestier dispose de deux autres représentants. La définition des règles est ainsi marquée par la prévalence

---

des acteurs publics ainsi que la négociation entre ceux-ci et les représentants du secteur privé organisé.

## **Les PSE à Madagascar**

La mise en œuvre de PSE à Madagascar est un phénomène récent et fortement porté par des acteurs internationaux en dehors d'un cadre national clairement défini comme cela l'est au Costa Rica. Compte tenu de sa forte biodiversité, Madagascar a depuis de nombreuses années attiré l'attention internationale (Kull, 1996 ; Andriamahefazafy et Méral, 2004 ; Corson, 2010, etc.). Qu'il s'agisse des bailleurs de fonds multilatéraux (World bank, Unep, GEF...), bilatéraux (Usaid, Coopération française, Intercoopération Suisse, GTZ...) ou des ONG internationales de conservation (CI, WWF, WCS), l'intervention d'acteurs internationaux a été orientée de deux manières : le soutien à une politique environnementale au niveau national et l'appui à des projets spécifiques à des niveaux plus décentralisés.

Menée dans le cadre d'un Plan d'actions environnementales de près de 20 ans (1990-2009), la politique environnementale malgache a davantage mis l'accent sur la gestion communautaire des ressources, la sensibilisation de la population aux enjeux environnementaux, la mise en place d'un réseau d'aires protégées, etc. La référence à des paiements pour services environnementaux a toujours été faible et englobée dans une logique de pérennisation financière de cette politique environnementale. Seule la rétrocession de la moitié des droits d'entrée dans les parcs par le gestionnaire national (*Madagascar National Park*) aux populations riveraines peut être perçue comme un PSE avant l'heure. Depuis le milieu des années 2000, si l'idée d'une fiscalité orientée (réaffectation de taxe sur les carburants notamment) a été un temps envisagée, c'est surtout via la Fondation pour la biodiversité et (surtout) par l'agenda carbone post-Kyoto (à partir de janvier 2013), que l'idée de financer directement la conservation est aujourd'hui perceptible (Méral et al., 2011).

C'est donc surtout via des projets spécifiques au niveau local que les PSE ont été implémentés. Portés par ces acteurs internationaux, les PSE peuvent être classés en trois grands groupes.

Le premier groupe concerne les expériences de PSE Biodiversité. Au-delà des droits d'entrée dans les parcs payés par les touristes, voire par des concessions touristiques, les PSE prennent deux formes distinctes. D'un côté, des contrats de conservation (*conservation agreements*), portés par l'ONG CI dans le Centre Est, et dont l'objectif est de compenser les populations riveraines de certaines forêts en contrepartie de règles strictes sur l'usage des ressources (Randrianarison, 2010 ; Karsenty, 2010). D'un autre, ils prennent la forme de suivis écologiques participatifs réalisés sous la forme d'un concours de biodiversité (Sommerville et al., 2010, 2011 ; Bakhache, 2011). Initiés par l'ONG Durell dans l'Ouest (2003) et le Centre Est, ces dispositifs visent à rémunérer les communautés locales qui préservent certaines espèces cibles. A travers Durell qui finance ces communautés, c'est



---

le zoo de Jersey qui assure le paiement. Dans l'un comme dans l'autre cas, il s'agit de PSE de petite taille, tant par la superficie des écosystèmes protégés que par les populations concernées. Ils s'appuient sur les acquis de la gestion communautaire des ressources naturelles pratiquées depuis le milieu des années 1990, qu'il s'agisse du cadre juridique (loi Gelose de 1996, décret GCF de 2001) ou du collectif d'acteurs concernés, les communautés locales de base (COBA ou VOI en malgache).

Le deuxième groupe rassemble les PSE Carbone qui sont développés à grande échelle dans les forêts de l'Est et pilotés par CI et WCS. La commercialisation de crédits-carbone sur les *Voluntary Carbon Markets* en est la principale source de financement. Des compagnies multinationales (Dell, Mitsubishi, Air France...) compensent leurs émissions de CO<sub>2</sub> en finançant la protection de forêts malgaches via ces ONG. Autant dans le cas des PSE biodiversity les enjeux de gouvernance sont relativement locaux, autant dans le cas de ces PSE Carbone, ils s'inscrivent dans des débats relatifs à l'additionnalité, la conditionnalité, les effets de fuite, etc. (Bidaud et al., 2011). A l'heure actuelle, ces PSE sont fortement liés à l'agenda carbone, notamment pour l'obtention de fonds spécifiques (tels que ceux émanant de la Banque mondiale dans le cadre du R-PP) ou pour l'accréditation pour des standards internationaux.

Le troisième groupe rassemble les tentatives de PSE *Watershed*. Pour le moment, il n'y a pas encore de PSE contractualisés dans ce domaine ; mais les projets les plus avancés sont menés conjointement par le WWF et l'Association des Populations des Montagnes du Monde (APMM) (Andriamahefazafy, 2011), ainsi qu'un projet adossé à un projet de construction d'une centrale hydroélectrique (Toillier, 2011). Le point commun à la plupart de ces PSE est de rechercher l'implication de la compagnie nationale de distribution d'eau et d'électricité (JIRAMA). Dans certains cas, c'est la population qui est considérée comme fournissant le service, alors que dans d'autres, c'est le gestionnaire de l'aire protégée forestière (en amont) qui est le fournisseur. Si ces PSE ne sont pas encore au point, leur genèse et les modalités de gouvernance qui y sont (seront) associées, méritent notre attention.

Une des particularités de tous ces PSE est qu'ils s'inscrivent dans la continuité de l'intervention de ces acteurs internationaux dans les sites en question. En effet, comme cela est dorénavant reconnu au niveau international, « *PSE systems are not created in an institutional vacuum* » pour reprendre l'expression de Vatn (2010). Ils viennent appuyer les projets de conservation des acteurs en présence. Comprendre la gouvernance de ces PSE nécessite d'aborder la dimension historique et institutionnelle propre à chaque cas. Ce faisant, on constate que les PSE sont éloignés du modèle théorique et présentent des formes d'hybridation qui sont le résultat des pratiques et des relations antérieures (Andriamahefazafy et al., 2011).

---

## Articulation des modes de régulation

Les dispositifs de gouvernance des PSE/MAE (entendue ici comme articulation des modes de régulation<sup>11</sup>) présentés précédemment sont divers. Il est possible de distinguer trois systèmes de gouvernance distincts.

Le premier système est relatif aux dispositifs contractuels nationaux ou régionaux pilotés par l'Etat en concertation avec les organisations corporatives ou professionnelles nationales et/ou locales et sous l'injonction plus ou moins affirmée d'organisations internationales ou supranationales. Les cas français (Auvergne et Guadeloupe) ainsi que le PPSE costaricain répondent à cette logique. Mais ils se différencient de par le degré de l'incitation internationale ou supranationale, très forte dans le cas de la France et faible dans celui du Costa Rica mais aussi de par les processus de négociation avec le secteur professionnel ou syndical.

Dans le cas français, la posture de l'Union Européenne dépasse la simple incitation supranationale, puisque les MAE s'inscrivent dans la politique agricole commune (PAC). Sa mise en œuvre dans les espaces nationaux et régionaux relève d'une logique de déconcentration de service public. A ce titre, la structure normative des MAE - définie dans le cadre du PDRH (Programme de Développement Rural Hexagonal) dans le cas de la France métropolitaine et du PDRR (Programmes de Développement Rural Régionaux) dans celui de la Guadeloupe - doit être cohérente avec les directives européennes et la politique agricole commune. Les ressources financières provenant du Fond Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) ne sont allouées que si la cohérence avec la réglementation européenne est avérée. La structure de gouvernance se compose de structures de gestion déconcentrées au niveau national, régional, voire départemental. C'est principalement au niveau régional, au sein d'une commission mixte - la CRAE (Commission régionale agroenvironnementale) - que se réalise la concertation entre les représentants de l'Etat, des institutions techniques publiques, du monde professionnel, des syndicats et des usagers de l'environnement.

Dans le cas du Costa Rica, l'incitation internationale est faible. Même si lors de sa genèse la perspective de financements internationaux liés aux marchés du carbone ont été un des facteurs facilitateurs, c'est au sein des institutions publiques que le dispositif a été créé et s'est développé (Le Coq et al, 2010) et c'est après avoir fait ses preuves que le programme a suscité un intérêt international et bénéficié de financements de la part d'institutions internationales (banque mondiale, fond pour l'environnement mondial). Le Fonafifo est l'organe public déconcentré chargé de la gestion du dispositif. Son conseil de direction composé majoritairement de représentants des

---

<sup>11</sup> Cf. supra page 3

---

différents ministères concernés (environnement et agriculture) comporte également des représentants professionnels à parité entre les secteurs des petits et des grands producteurs de bois. C'est donc au sein du Fonafifo que se fait la négociation entre l'Etat et le monde professionnel concernant le cahier des charges du PSE et les règles de recrutement des producteurs participant au programme.

Le deuxième système de gouvernance est relatif à des dispositifs contractuels basés sur des projets locaux s'inscrivant dans des enjeux environnementaux globaux et pilotés par les ONG internationales via un système de délégation à des ONG nationales et une contractualisation avec des communautés locales. Dans cette configuration, l'Etat n'a qu'une place secondaire, voire marginale et sa participation est segmentée. Dans les exemples étudiés, deux dispositifs peuvent être rattachés à cette logique, il s'agit des PSE carbone et des PSE biodiversité tous les deux situés à Madagascar. Dans les deux cas, les normes conditionnant les pratiques des usagers sont définies par des ONG internationales clairement positionnées dans le cadre des conventions internationales sur la biodiversité ou sur le climat. Le relai territorial est assuré par des ONG nationales, financées par les ONG internationales (voir directement par les antennes locales de ces ONG internationales). Leur rôle est avant tout d'assurer l'interface avec des communautés locales. Le rapport de ces ONG à l'Etat se réalise de façon spécifique et fragmentée par le biais d'agences chargées de services publics qui elles-mêmes dépendent financièrement des ONG internationales ou des bailleurs de fonds plus traditionnels. La dépendance financière et opérationnelle de ces agences vis-à-vis de l'extérieur qui introduit une rupture dans les processus de répartition des ressources financières et dans les rapports hiérarchiques peut contribuer à brouiller les relations au sein de l'administration publique (cf. *infra*). Ceci dit, l'Etat s'il n'est pas pilote dans ce système de gouvernance n'est pas totalement absent. Compte tenu du cadre international de la convention cadre pour le changement climatique, dans lequel s'insèrent les PES carbone, ce sont les Etats qui sont les interlocuteurs.

A Madagascar ce système se décline en deux modalités distinctes. Dans le cas des PSE Carbone, un lien fort est établi avec les grandes entreprises internationales positionnées sur le marché du carbone qui assurent le financement. Les instruments mis en place s'inscrivent en cohérence avec les normes internationales et sont contraignantes et limitées. Ce lien avec le secteur privé est plus lâche dans le cas des PSE biodiversité.

Le troisième système de gouvernance emprunte des éléments aux deux précédents. Il est relatif à des dispositifs contractuels basés sur des projets locaux visant à résoudre des problèmes environnementaux locaux autour de conflits d'usage d'une ressource, l'eau, en l'occurrence. La structure de gouvernance des PSE eau à Madagascar, qui correspondent à ce système, se décline selon trois niveaux : à l'échelle internationale une ou plusieurs ONG structurent le dispositif, financent le dispositif, gère l'interface entre l'Etat central et les acteurs locaux et assure le suivi technique du dispositif. Au niveau du bassin versant une agence publique de l'eau à vocation nationale

---

et une plateforme de concertation, regroupant l'ensemble des usagers et des gestionnaires de la ressource définissent les règles en matière d'accès à la ressource et de modification des pratiques d'usage. Au niveau local, les communautés traditionnelles assurent le contrôle et les sanctions, en mobilisant les règles sociales et coutumières. Ce système de gouvernance met ainsi en regard une structure publique, l'agence de l'eau, autonome dans ses choix normatifs et techniques et des usagers dont les intérêts sont divergents, réunis dans une structure de concertation. Les ONG internationales et les antennes locales ont un rôle de conciliateurs et de négociateurs entre les acteurs situés aux différentes échelles de gouvernance. Dans ce troisième cas de figure, le rythme d'application des schémas PSE dépend fortement de l'inertie ou de la dynamique des acteurs impliqués.

### **Les formes de l'hybridation**

Ces systèmes de gouvernance reposent sur différentes configurations associant les acteurs publics, privés et associatifs dont les rôles et les fonctions sont par ailleurs redéfinis. Les processus d'hybridation relèvent d'une redistribution des fonctions et des missions de chaque catégorie d'acteurs ainsi que de leurs manières d'agir d'une part et du mélange des modes de régulation en jeu d'autre part. Examinons ces deux aspects de manière successive.

Dans les cas étudiés, ce sont l'Etat et les ONG qui détiennent les principaux rôles alors que les acteurs privés, même s'ils constituent parfois le rôle d'intermédiaires (PPSE Costa Rica) ont un rôle plus discret voire caché sans pour autant être négligeable.

L'Etat est un acteur essentiel des différents dispositifs mais ses modalités d'intervention sont nettement spécifiques à chaque dispositif. Dans le cas des MAE, c'est l'ensemble de la structure de gouvernance de l'Etat qui est mobilisée à travers ses mécanismes de déconcentration et de coordination aux différentes d'échelles d'intervention allant du niveau de l'Union européenne à celui du territoire (à enjeu environnemental). De ce fait, l'Etat contrôle l'ensemble de la production de normes et organise l'interface avec les acteurs socioprofessionnels et les acteurs de l'environnement. Les revendications des producteurs de services, agriculteurs, forestiers, usagers de l'eau, sont réinterprétées au sein des structures mixtes de gestion. Certaines des doléances des groupes de pression les plus puissants sont traitées en différenciant les instruments (multiplication des mesures types) ou en adaptant les conditionnalités d'utilisation. Au Costa Rica, l'Etat est également l'acteur principal du dispositif mais la structure de gouvernance est resserrée autour des fonctions de la définition des normes et du pilotage du dispositif. Au-delà des décisions budgétaires, les fonctions de l'Etat s'exercent essentiellement au sein d'une structure unique, mixte, dont il garde le contrôle. La gestion courante est sous-traitée au secteur privé. A

---

Madagascar, l'action de l'Etat est limitée par le manque de moyens et fragmentée par le jeu d'alliance avec des ONG internationales qui imposent leurs corpus normatifs et leurs stratégies d'action, perdant de ce fait la maîtrise du contrôle de la cohérence entre le national et le local. A cela se rajoute la forte instabilité politique dans le pays. Depuis 2009, le pays est dirigé par un président de transition non reconnu par les diplomaties étrangères et donc par les bailleurs de fonds. Le rôle des ONG est donc automatiquement accru puisqu'ils sont les seuls acteurs à pouvoir officiellement soutenir la politique de conservation.

Les ONG sont le second acteur en pointe dans le pilotage des dispositifs PSE / MAE agissant, à l'instar de l'Etat, selon des modalités spécifiques à chaque contexte national voir régional. Dans le cadre européen, les actions restent marginales par rapport à celles de l'Etat et se concentrent dans des activités de lobbying et de persuasion. Leur action est importante dans les cadres de négociation visant à élaborer les cahiers des charges de l'exploitation des aires à enjeux environnementaux, tels que, par exemple, le document d'objectifs (Docob) définissant les règles de gestion des sites Natura 2000. Leur rôle est par contre essentiel à Madagascar, où elles se substituent partiellement à l'Etat, notamment dans la construction des normes d'exploitation des ressources et de la gestion des dispositifs, voire même dans les relations avec les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux. Dans certains dispositifs, les ONG organisent même la gouvernance de leur dispositif au niveau local en appelant les communautés villageoises locales à l'adhésion au VOI (dispositif créé par la loi Gelose) et par la formation de patrouilles ayant un statut associatif et qui vont prendre (sous le contrôle de l'ONG Durell par exemple) une importance considérable dans le système local, collaborant notamment avec les autorités déconcentrées de l'Etat en charge de faire respecter la réglementation environnementale.

Dans les dispositifs analysés, les acteurs du secteur privé sont étrangement discrets<sup>12</sup>. Dans les PSE/MAE, ils sont d'abord représentés par les agriculteurs et les forestiers qui, au niveau local, produisent les SE et ont un rôle actif dans le cadre des instances de concertation sur la définition des normes. A l'autre bout de la chaîne, des acteurs privés interviennent dans le financement des dispositifs. Ce peuvent être des industriels se positionnant sur le marché du carbone, ou des entreprises impliqués dans les activités touristiques ou de loisir, voire des mécènes impliqués dans la défense de la biodiversité. Dans le cas malgache, les mécènes ou les grandes entreprises finançant des compensations carbone interviennent toujours via les ONG qui sont donc un passage obligé pour l'accès au PSE sur le territoire malgache. Si ces acteurs privés doivent nécessairement avoir recours à la médiation des ONG, ils n'en ont pas moins une incidence (même indirecte) sur la forme des instruments mis en place. Ainsi, dans le cas des concours de biodiversité mis

---

<sup>12</sup> Il n'en est pas toujours ainsi, bien sûr. Dans le domaine des PSE privés, l'expérience de Vittel, en France, qui a contractualisé avec les agriculteurs localisés dans sa zone de captage les modes d'exploitation des terres pour assurer la qualité de son eau, est un cas emblématique.

---

en place par l'ONG Durell, nous avons montré le souci de l'ONG de se conformer à certains critères importants pour les mécènes (Bakhache, 2011). On observe donc une redéfinition et une redistribution des rôles entre les acteurs et des effets de substitution. Ce sont ces substitutions qui sont illustratives des hybridations observées dans les formes de régulation.

L'hybridation porte d'abord sur l'introduction d'éléments de négociation dans les dispositifs règlementaires. Elle est présente selon différents degrés dans chacun des dispositifs observés. Mais, c'est dans le cas de MAE en France et en Guadeloupe qu'elle est la plus manifeste. Dans le cas français, la négociation se situe à différents niveaux : entre les Etats de l'Union européenne, au sein de l'Etat, entre les différentes administrations et entre l'Etat et les organisations professionnelles et syndicales, voire les ONG environnementalistes. Elle se situe également sur différents plans : politiques, techniques et économiques. La négociation est présente également dans le cas du Costa Rica au sein du Fonafifo entre les représentants de l'Etat et des agriculteurs, mais elle est limitée de par les règles de représentation n'accordant qu'une place minoritaire à ces derniers. Elle est présente à Madagascar également, entre les ONG et ou les bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux avec le secteur privé d'une part et avec les services de l'Etat d'autre part, mais sa portée est limitée du fait des asymétries en jeu.

L'hybridation porte également sur l'introduction de relation de concurrence. Au Costa Rica, la mise en œuvre du PPSE implique une mise en concurrence des forestiers souhaitant être incorporés dans le dispositif PPSE du fait de l'excès de la demande d'incorporation vis-à-vis des financements limités disponibles et des surfaces concernées. La régulation de la demande est traitée actuellement en fonction de la date des candidatures et d'un *numerus clausus* d'hectares nouveaux contractualisables pour chacune des modalités. Ce fonctionnement conduirait les propriétaires forestiers les mieux informés à bénéficier davantage du dispositif (Zbinden et Lee, 2005). La mise en concurrence existe également sous une forme totalement différente dans le cas de MAET, mais elle ne concerne pas les agriculteurs, mais les organisations candidates à la fonction d'opérateur Agri-environnemental) c'est-à-dire à la fonction d'intermédiation entre les agriculteurs, fournisseur de service, et l'Etat, bénéficiaire au nom de la société.

Le degré d'hybridation est encore plus poussé à Madagascar. Au-delà des modes de régulation précédents, la mobilisation des communautés locales dans la gestion des PSE, introduit un nouveau mode de régulation basée sur la coopération et la réciprocité marquée par l'existence de règles spécifiques en matière d'obligations et de sanctions, dont la plus grave est l'exclusion du groupe (rarement observée toutefois). L'endogénéisation des communautés locales dans le dispositif de gestion des PSE implique également une hybridation des modes d'échanges, entre les échanges de types marchands - liés à la vente de service environnemental - et des échanges de types non marchands - liés à la gestion de la participation des membres de la communauté et la rémunération du service régulés parfois par les règles de



---

la réciprocité basé sur le don et le contre-don et la sanction. Par ailleurs, la dépendance financière et politique des ONG nationales et des institutions publiques environnementales vis-à-vis de l'extérieur (institutions et ONG internationales) n'est pas sans induire une certaine dose de régulation hiérarchique entre les institutions nationales vis-à-vis des instances internationales.

## **La mise en place des instruments et leurs impacts**

La question qu'il convient d'examiner dans cette dernière partie est en quoi les processus d'hybridation mis en évidence dans la partie précédente ont obéré ou non les effets de rupture attendus par rapport aux instruments utilisés précédemment. Trois aspects seront examinés plus particulièrement : en quoi les PSE ont-ils modifié les relations entre les acteurs et insérés les producteurs de SE dans les processus de décision concernant le pilotage du dispositif ? En quoi les PSE ont-ils introduit une inflexion des perceptions des acteurs sur les enjeux environnementaux et plus spécifiquement sur ceux des SE ? Les premiers impacts des PSE mis en place au niveau des territoires d'action sont-ils conformes aux attendus ? Nous examinerons successivement ces trois points.

### **Les effets concernant les interrelations entre les acteurs et leurs participations dans les processus de décision.**

**En France**, on constate de façon générale que les MAET n'ont pas engendré de modifications significatives concernant les interrelations entre les acteurs, du fait que les MAET se situent en prolongement direct des instruments précédents focalisés sur la gestion de la multifonctionnalité des exploitations agricoles. Dans les deux régions étudiées (Auvergne et Guadeloupe), la succession des dispositifs n'a pas empêché la relative continuité des mesures. Les motivations pour les agriculteurs pour s'engager dans un contrat avec l'Etat sont restées elles aussi assez similaires : la recherche d'un accroissement de revenu associé à un engagement de changement marginal, voire un maintien de ses pratiques techniques. On constate en revanche, dans la région Auvergne, un effet bénéfique de l'introduction de l'opérateur agri-environnemental (OAE), en tant que structure d'intermédiation. La mise en place de ce processus territorialisé de négociation a changé la nature des interrelations entre acteurs et ouvert l'éventail des choix possibles, limités auparavant à l'acceptation ou non d'un cahier des charges imposé. Dorénavant, les agriculteurs peuvent faire des suggestions quant à l'élaboration de mesures spécifiques à la zone qui les concerne. En Guadeloupe, en revanche, malgré des changements importants dans les principes et objectifs des instruments des CTE, aux CAD puis aux MAET, on observe une grande continuité des mesures et des principaux bénéficiaires. Les mesures évoluent peu<sup>13</sup>. Les principaux bénéficiaires du programme restent les planteurs de banane qui accaparent la majorité de l'enveloppe budgétaire disponible.

---

<sup>13</sup> En dehors du remplacement de la MAE de soutien à la bananeraie pérenne d'altitude par le soutien à la pratique de jachère.

---

**Au Costa Rica**, le PPSE s'inscrit dans le prolongement des trois instruments, mis en œuvre en 1997, qui l'ont préfiguré : les PSE-reforestation (*certificat abono forestal* - CAF et *certificado de abono forestal por adelantado* - CAFA), les PSE-Gestion (*certificado de abono forestal para el manejo*) et les PSE-protection (*Cerfitificado de Protection de Bosque*)<sup>14</sup>. Constat doit être fait que la mise en place du PPSE a induit une participation plus directe des acteurs privés dans les instances de décision du programme, grâce à leur participation dans le conseil de direction du Fonafifo et à la mise en place d'une procédure consultative auprès des organismes professionnels (ONF)<sup>15</sup>. Il semblerait, par ailleurs, qu'il y ait une certaine évolution du profil des bénéficiaires liée à la volonté du Fonafifo d'améliorer la participation des petits producteurs et des communautés amérindiennes au détriment des grands propriétaires dotés de titres fonciers et de capital social qui constituaient le public-cible des premiers PSE (Miranda et al, 2003, Ortiz et al, 2003 ; Zbinden et Lee, 2005). Dès lors, des assouplissements concernant l'absence de titre foncier sont consentis et une surface maximum de 300 ha par dossier a été décrétée, mesures complétées par la mise en place d'un système de quota au bénéfice des organisations forestières de petits producteurs.

**A Madagascar**, la situation est toute autre puisqu'il s'agit des premières expériences de PSE, lesquelles sont riches d'enseignements. Pour comprendre ces expériences, il convient de distinguer le niveau national où se décident les projets de PSE et le niveau local de leur mise en œuvre. Dans le premier cas, l'Etat, actuellement absent, est plutôt suiveur du fait du caractère exogène des référentiels de SE/PSE vis-à-vis de l'espace national. Mais au sein de l'Etat, plusieurs catégories d'acteurs coexistent et il convient de distinguer d'une part les agences (MNP, ONE) bénéficiant de financements étrangers et qui, de ce fait, sont proactives, et d'autre part l'administration centrale qui voit d'un mauvais œil le financement transiter depuis l'étranger jusqu'aux populations locales sans être impliquée. Sur le plan institutionnel, le développement des PSE, et plus encore des PSE Carbone via la REDD, reconfigure donc nettement les alliances entre acteurs nationaux. Ceci est beaucoup moins perceptible (pour le moment ?) au niveau local où à la complexité des relations Homme - Nature en milieu rural - en raison des droits de propriété non sécurisés, à la vulnérabilité et à la dépendance aux écosystèmes des populations locales, etc. - se rajoute une complexité spécifique aux PSE (mesure, contractualisation, contrôle, paiements sous conditions). Dans ce contexte, les PES, pour pouvoir exister, sont nécessairement adossés aux initiatives précédentes (paiements en nature, logique de développement local maintenue, appui sur les communautés de base et sur les dispositifs de gestion communautaire). L'apport d'une aide

---

<sup>14</sup> Pour un historique des différentes loi forestières et ses instruments (voir Camacho et al., 2000; Segura et Moreno, 2002 ; Segura, 2003).

<sup>15</sup> L'ONF est créé par la même loi forestière n°7575 qui a jeté les bases de la gouvernance du PPSE, à savoir : reconnaissances des 4 SE produit par les forêts et plantations forestières, désignation du rôle de Fonafifo, et du mécanisme de financement via la taxe sur les combustibles.

---

sous conditions de non-déforestation apparaît être la seule véritable innovation au niveau local. Mais cela n'est également pas sans poser problème puisque l'administration décentralisée des Eaux et Forêts - garant de l'Etat en ce qui concerne le respect des lois (et donc des pénalités liées au non respect) - ne voit pas d'un œil favorable les conditions imposées par les ONG en matière d'octroi de l'aide. Les conflits de prérogatives, déjà perceptibles dans les PCDI, risque d'être également très importants avec les PSE.

### **L'effet des PSE sur l'évolution des perceptions des acteurs**

**En Auvergne**, la contractualisation (ou non) des agriculteurs est liée aux implications techniques des MAET et à l'impact de la rémunération de ces dernières sur le revenu. Bien souvent les mesures contractualisées en priorité par les agriculteurs sont celles qui assurent un bon niveau de rémunération avec maintien de pratiques existantes. La contractualisation est donc dépendante des caractéristiques du système de production de l'exploitant et de sa localisation dans une zone à enjeu. Ce constat dressé par les structures animatrices est donc plutôt dans la continuité des dispositifs précédents, en revanche la mise en place des MAET dans des zones prioritaires à enjeux Natura 2000 a fait évoluer les perceptions des agriculteurs sur la question du rôle de leurs activités en matière de préservation de l'environnement, notamment du fait de leurs relations avec des acteurs plutôt venus du monde de l'environnement qui assurent l'élaboration et l'animation territorialisées site par site.

**En Guadeloupe**, la situation est toute autre. Dans le contexte particulier d'une filière (banane) fragilisée par une crise environnementale générée par un itinéraire technique agressif, nous n'observons pas d'adhésion massive aux changements de pratiques induites par les MAE dans un premier temps. Au moment de l'arrivée des CTE en Guadeloupe, début 2000, l'environnement n'était pas une préoccupation prioritaire de la filière bananière. La "crise du chlordécone"<sup>16</sup> a changé, à partir des années 2000, les représentations des acteurs agricoles guadeloupéens sur la problématique environnementale, peu sensibles jusqu'alors à la question environnementale. De ce fait, la filière banane de Guadeloupe a connu une véritable conversion à la cause environnementale visant à restaurer l'image de la filière et à participer à la défense des intérêts économiques du secteur. La "*banane durable*" est utilisée à la fois pour différencier le produit sur un marché européen de plus en plus concurrentiel et pour continuer à bénéficier des aides publiques accordées à la filière (Cathelin, 2010). Dans ce contexte, les MAE apparaissent comme l'instrument adéquat de défense d'une filière de production agricole grâce à son verdissement.

L'intérêt du verdissement de l'économie relevé à la Guadeloupe dépasse au **Costa rica** la filière de production et devient une stratégie nationale. La mise en place du PPSE s'est accompagnée d'une orientation plus large de l'Etat

---

<sup>16</sup> Liée à la découverte d'une pollution des eaux, des sols et des plantes par une molécule, très rémanente, appliquée jusqu'en 1993 pour la lutte contre le charançon du bananier.

---

costaricien vers une économie de service (De Camino et al., 2000 ; Le Coq et al., 2010), misant sur une population bien formée mais également sur une image environnementale forte. Dès les années 1970, l'Etat avait développé une politique de conservation via la mise en place de nombreux parcs nationaux (Steinberg, 2001). A partir de 1990, il a signé les grands accords internationaux sur le changement climatique et la biodiversité. Concus dans les suites de Rio-92, l'émergence du PSE en 1996 s'avérait être un moyen adéquate pour projeter une image verte du pays, justifiée par de nombreux articles scientifiques et par des bailleurs internationaux (Banque mondiale). Si l'absence d'additionalité du PPSE a été parfois soulignée (Wunder et al., 2008), les acteurs locaux soulignent qu'il a contribué à un changement de perception des acteurs économiques sur la forêt, à une éducation environnementale et qu'il a contribué à changer les mentalités de la population voire de certains acteurs forestiers qui valorisent maintenant la forêt sur pied (comme un écosystème) et non pas comme seul fournisseur de bois. La forêt est insérée progressivement dans l'identité costaricienne et son enjeu dans le domaine touristique, principal secteur économique est pris au sérieux par les gouvernements qui se sont succédés depuis la création du programme.

Les travaux récents menés à **Madagascar** (à l'instar de la France) traduisent clairement une absence de connaissance du concept de SE et plus généralement de l'idée que les écosystèmes rendent des services et des mécanismes PSE et REDD. Ce n'est que progressivement que les représentations ont évolué. Hormis sans doute l'effet château d'eau des forêts dans les bassins versants et les bénéfices issus du tourisme dans les aires protégées, peu d'acteurs avaient conceptualisé cette relation Ecosystème – Service pour les Hommes. Qui plus est, l'idée que l'on puisse payer des acteurs au nom de ces services a été jusqu'à une date récente une innovation... mais une innovation venue de l'étranger. Par ailleurs, contrairement à d'autres instruments de politique environnementale comme la fiscalité ou la gestion communautaire, les PSE reposent sur le respect de termes de contrat. Lorsqu'ils ont une dimension internationale, les financeurs étrangers recherchent toutes les garanties pour s'assurer de l'additionnalité et de l'effectivité du contrat. Dans ces conditions, les ONG internationales à l'initiative de ces PSE sont peu enclines à laisser à d'autres le soin de remplir cette garantie. Les PSE sont donc par principe des mécanismes techniques qui ne nécessitent pas une période d'appropriation par toute une série d'intermédiaires, mais simplement une période de contractualisation. Pour les acteurs malgaches, les PSE restent des dispositifs extérieurs à leur champ d'application. Ceci dit, lors de leur mise en place, tous s'aperçoivent de la nécessité de l'adhésion des acteurs locaux. Comme ces PSE sont mis en œuvre de manière hybride, l'implication du maire, des services déconcentrés des eaux et forêts, des chefs traditionnels, de la Communauté de base, etc. est obligatoire. Nos travaux montrent par exemple que les couts de transaction (évalué de manière ex-ante) lors de la mise en place des PSE sont en grande partie consacrés à la communication. En termes de gouvernance, cette hybridation a pour conséquence de répondre à deux impératifs : celle du contrôle du dispositif par l'organisme qui assure

---

l'intermédiation entre les payeurs – bénéficiaires du SE et les payés – fournisseurs de SE (en général l'ONG de conservation) ; contrôle dont découle la crédibilité et donc l'effectivité du PSE et celle de la mise en œuvre concrète qui nécessite une implication des acteurs locaux. C'est ce compromis entre ces deux impératifs qui préfigure la perception des acteurs et les formes de régulation qui en découlent. De plus, les formes hybrides des PSE actuellement en cours d'implémentation à Madagascar laisse à penser pour ces acteurs locaux qu'il s'agit ni plus ni moins qu'une manière renouvelée de mettre en pratique les actions de ces ONG de conservation ou bailleurs de fonds. Hormis la rhétorique des SE qui paraît parfois totalement étrangère à leur mode de pensée (idée qu'on puisse payer pour maintenir du carbone dans les sols par exemple !), les populations concernées considèrent les PSE comme une modalité nouvelle de financement de la gestion communautaire, puisqu'en absence de tout cadre législatif national dédiée aux PSE, ceux-ci s'appuient sur la loi de gestion communautaire (Loi Gelose de 1996 et son décret forestier de 2001).

### **L'effet sur la structuration de l'espace entre zones protégées et non protégées**

Suivant les lieux et la nature des instruments, la mise en place des PSE peut ou non introduire des phénomènes de discontinuité environnementale.

En **France métropolitaine**, on observe une ségrégation forte entre des espaces protégés et des espaces exploités. Dans le cas des MAET, cette ségrégation est le fait de deux facteurs. Le premier est la différenciation faite entre les zones éligibles au dispositif MAET en raison d'un enjeu environnemental et celles qui ne le sont pas. Le second facteur tient à la distinction au sein des zones éligibles entre celles qui le sont au titre d'un enjeu de biodiversité et celles qui le sont au titre d'un enjeu eau. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de dispositifs croisant les enjeux biodiversité et eau au niveau national. En revanche, au niveau régional, c'est la Commission régionale Agri-Environnementale (CRAE) qui assume ce rôle. Composée à la fois de représentants du ministère de l'agriculture et de l'environnement, de l'Agence de l'Eau, de représentants des professions agricoles et des associations de protection de l'environnement, des opérateurs agri-environnementaux, c'est cette instance qui assume la coordination et la priorisation des mesures. Sur les espaces non éligibles au dispositif MAET, on peut observer le maintien voire l'accroissement des pratiques intensives de l'usage des ressources naturelles (sol et eau) comme tel est le cas des terres céréalières de Limagne par exemple.

Au niveau des exploitations agricoles, la non correspondance entre le périmètre de l'unité de production agricole et les surfaces éligibles peut induire également une ségrégation entre parcelles protégées et parcelles exploitées plus intensivement. L'émergence d'une dérive opportuniste de la part des agriculteurs, motivée par la recherche de gains de revenu, consistant à accroître la pression anthropique sur les parcelles de

---

l'exploitation non soumises à réglementation en contrepartie de l'application des mesures conservatoires sur les parcelles réglementées, n'est pas à écarter.

Par ailleurs, au sein du territoire à enjeu, la segmentation environnementale est accrue du fait du caractère volontaire des engagements pouvant se traduire par le mitage de l'espace au sein des espaces éligibles en fonction du degré de conservation des ressources. On mesure ici toute l'importance de l'activité des opérateurs agri-environnementaux et notamment de leur tâche d'animation territorialisée des mesures pour éviter ces effets pervers.

Dans le cas de la **Guadeloupe**, l'ensemble du territoire de l'île est éligible et le dispositif est géré par l'administration agricole puisque les départements d'outre-mer ne sont pas encore concernés par la mise en place de Natura 2000<sup>17</sup> ou l'application de la DCE. Néanmoins, la mise en place de ces processus est susceptible de réduire à certains territoires les possibilités de MAE. Malgré les phénomènes pervers potentiels induits par les zonages, le cas Guadeloupéen permet de montrer aussi (en négatif) que le zonage permet de trouver des porteurs de projets (hors monde agricole), qui ont fait défaut dans le cas de l'île<sup>18</sup>.

Au **Costa Rica**, une ségrégation ancienne existe entre les territoires « protégés » et les espaces productifs en lien avec la mise en place, dans les années 1970, du système des aires protégées (parcs naturels, réserves biologiques, refuges de vie sauvage, etc....). Actuellement, 25 % approximativement du territoire national fait l'objet d'un usage régulé, marqué par l'interdiction d'exercer une activité agricole ou minière. Dans la plupart des cas, ces terres ont été acquises par l'Etat, mais les enclaves privées, où l'usage agricole est autorisé, sont également intégrées dans les priorités d'attribution des PSE et cela depuis la création du dispositif. Des couloirs écologiques ont été créés plus récemment afin de compléter le dispositif de conservation et faciliter la connectivité entre ses différentes composantes. L'objectif déclaré de l'opérateur du dispositif est d'étendre les zones de protection environnementale en cherchant à conjuguer développement économique et social et protection environnementale. De ce fait, les PSE contribue généralement à renforcer la ségrégation des espaces au niveau du territoire national.

Par ailleurs, la mise en place en 2003 d'une modalité de PSE pour la plantation d'arbres dans les systèmes agroforestiers est une tentative de sortir de l'antagonisme traditionnel entre conservation et production. Cette dynamique ne s'est néanmoins pas renforcée depuis, malgré les multiples

---

<sup>17</sup> Les études de faisabilité ont été lancées en 2010.

<sup>18</sup> Les animateurs de territoire pour les MAE 2011 sont tous des organismes ayant un lien avec l'agriculture, deux exceptions notables : le Parc National de Guadeloupe et la Communauté de Communes Nord Grande terre, mais ces deux structures font seulement de l'information et ne montent pas les dossiers.



---

initiatives de dernières années de la part du secteur agricole pour bénéficier du PPSE<sup>19</sup>.

La ségrégation entre des espaces de forêt faisant l'objet de PES-protection et des espaces cultivés peu régulés est également perceptible au sein des exploitations agricoles. Ainsi, il n'est pas rare d'observer des exploitations couplant une production intensive d'ananas ou de banane et un espace de forêt bénéficiant d'un PSE conservation. L'insertion de mesures de conservation environnementale dans les espaces cultivés est principalement le fait de la certification verte (*Rain Forest Alliance*, agriculture organique) ou sociale (Commerce Equitable).

A **Madagascar**, l'émergence et le développement des PSE est fortement liée à une volonté politique d'accentuer les aires protégées. Il s'agit soit d'améliorer leur financement<sup>20</sup> soit de créer de nouvelles aires protégées et atteindre ainsi la norme proposée par l'IUCN de 10% du territoire protégé, norme acceptée par l'ancien Président Ravalomanana, au Vème Congrès sur les parcs à Durban en 2003. De fait, les PSE concourent à maintenir une forme de ségrégation entre territoires protégés et non protégés, politique qui avait été délaissée durant les années 1990 au profit d'approches plus intégrées (gestion communautaire, gestion durable des ressources par les populations locales, etc.).

Mais, dans les faits, au niveau local, la capacité de maintenir cette séparation entre aires protégées et non protégées induite par les PSE est fortement contrainte par deux éléments. D'une part il s'agit de limiter la conversion des forêts en espaces agricoles rendus temporairement plus fertiles par la pratique de l'abattis-brûlis. A défaut d'apport organique (engrais), les terres sur lesquelles la population locale est conviée à maintenir ces activités (dans le cadre des PSE) ne permet pas d'obtenir le même revenu que dans les espaces déforestés. Il apparaît donc essentiel que les PSE couvrent le coût d'opportunité, le manque à gagner. D'autre part, mais dans la continuité du point précédent, le degré de contrôle du respect des règles effectué par les services déconcentrés de l'Etat au niveau local est essentiel (d'où l'importance de l'autocontrôle dans la gestion communautaire, voire des patrouilles évoquées par Durell et CI dans leurs contrats de conservation). Ces deux critères font que dans bien des cas, la ségrégation n'est pas aussi réelle que souhaitée au niveau local. Seuls des PSE très encadrés, locaux et de long terme peuvent concourir réellement à faire correspondre le discours au niveau local et la réalité de terrain. Notons enfin que la répartition spatiale des zones protégées et des zones exploitées est réalisée essentiellement par les biologistes de la conservation, grâce à une habitude d'inventaires écologiques et une connaissance maintenant de longue date des lieux de vie

---

<sup>19</sup> Des réflexions sont actuellement en cours pour définir de nouvelles modalités au sein du PPSE portant sur les systèmes agroforestiers, agro-sylvo-pastoraux déjà existants ou innovants ainsi que sur l'agriculture biologique ou encore les méthodes de gestion de l'exploitation agricole.

<sup>20</sup> Les PES hydro – biodiversité sont ainsi aujourd'hui porté par le gestionnaire national des aires protégées – *Madagascar National Parks*.

---

de certaines espèces endémiques. C'est ainsi que certaines ONG telles que Durrell a mis en place des contrats de conservation dans les zones d'habitat d'espèces cibles de l'ONG. Si l'on retrouve un type de ségrégation spatiale : de zones à enjeux en fonction des habitats d'espèces à protéger (cf Auvergne), la définition de ces zones est effectuée principalement par l'ONG, en fonction de ses espèces cibles. Au-delà de ces PSE biodiversité très locaux, les enjeux de conservation sont aussi liés à l'ensemble des forêts de l'Est qui constituent un très long couloir écologique depuis le Nord jusqu'au Sud. Face à de telles superficies, les PSE Carbone compte tenu de l'enjeu international qui y est associé offrent une couverture adéquate.

## Conclusion

Au terme de cette mise en perspective comparative de PSE/MAE portant sur des cas français, costaricains et malgaches, il convient de revenir sur deux points essentiels. Il s'agit des modes de régulation et leur hybridation d'une part et de la gouvernance des dispositifs d'autre part.

Sur le premier point, constatons d'abord que dans aucun des cas étudiés, les PSE ne se réduisent à un mode de régulation spécifique et unique, de type marchand, qui mettrait en regard deux groupes d'acteurs dont les intérêts vis-à-vis des services environnementaux seraient à la fois complémentaires et convergents selon une logique producteurs – bénéficiaires de SE. Au contraire, les dispositifs observés relèvent tous d'un processus complexe de contextualisation des instruments d'intervention (PSE) faisant intervenir un ensemble d'acteurs, localisés à des échelles de gouvernance elles-mêmes différenciées et qui mobilise les différents modes de régulation mentionnés antérieurement (négociation, contrainte, concurrence, hiérarchie, solidarité). Ce processus d'adaptation est lié à l'histoire plus ou moins longue de la mise en place des PSE/MAE et notamment des différentes phases d'adaptation eu égard au contexte politico-institutionnel spécifique au pays d'application de chaque dispositif. Il ne fait pas de doute par exemple que le corporatisme paysan en France ait été consulté dans la définition des modalités pratiques de mise œuvre des MAE. De même, à Madagascar, l'affaiblissement de l'Etat suite à la crise politique n'est pas étranger à l'hégémonie des ONG de conservation et à la multiplication des types des PSE et de cahiers des charges.

Mais, au-delà des particularismes des contextes nationaux, la diversité des instruments, des territoires et des publics impliqués semble également en partie expliquée par des facteurs discriminatoires à portée générale. C'est le cas en premier lieu de la nature des SE qui détermine *in fine* la population qui sera concernée soit pour produire ces SE soit pour en bénéficier. En France, les mesures agro-environnementales n'ont de sens que vis-à-vis de territoires à enjeux environnementaux particuliers au regard d'espèces végétales ou animales spécifiques. Au Costa Rica, la priorité a été mise sur les forêts à enjeux particuliers dans le domaine de la biodiversité

---

associée à des considérations d'ordre socio-économiques. A Madagascar, c'est véritablement la nature du SE (biodiversité, carbone, eau) qui, bien avant les aspects socio-économiques, détermine l'accès des populations aux PSE. La nature des PSE n'est pas pour autant immuable, comme le témoigne l'exemple du Costa Rica où des efforts importants sont faits pour s'affranchir de la référence exclusive à la forêt et intégrer dans le PPSE des systèmes agro-forestiers et agro-sylvo-pastoraux.

C'est également le cas de l'origine du dispositif et de son caractère exogène ou endogène vis-à-vis de l'espace national, lequel influence notamment le lien existant entre préservation, production sur les marchés mondialisés (carbone) et développement économique et social des producteurs de SE et des espaces concernés. A Madagascar où les incitations sont exogènes à l'espace national et faiblement pondérées par l'Etat et les acteurs locaux, ce lien paraît distendu, voire inexistant. Les PSE carbone ou biodiversité sont assez largement mono-objectifs. Au Costa Rica, dont l'origine est endogène, ce lien est plus important, l'impact des PSE pour le bien-être des populations d'une part et pour les comptes économiques de la région, voire du pays (tourisme) sont fortement mis en avant. La France métropolitaine se situe dans un entre-deux, puisque l'origine des MAE provenant de l'espace supranational européen est fortement intervenue par les pouvoirs publics au niveau national et régional, lesquels accordent une grande importance à la défense du revenu des agriculteurs impliqués dans le dispositif.

C'est enfin le cas des pratiques de sélection des publics concernés par des dispositions normatives. C'est principalement au Costa Rica, que la pratique d'un ciblage des populations à inclure dans le dispositif est la plus nette. Mais, elle est également évolutive comme en témoigne la volonté récente d'ouvrir davantage le dispositif aux petits producteurs et aux communautés amérindiennes. En France métropolitaine, cette pratique de « ciblage » par l'Etat s'exprime peu du fait que les MAET sont ouverts à tout producteur agricole dont les parcelles sont localisées dans le territoire à enjeux. Par contre, elle est nette à la Guadeloupe où les négociations des MAE sont assez largement conditionnées par les acteurs organisés en filières de production (banane, canne à sucre, etc.). A Madagascar, cette pratique n'existe pas du fait de la faiblesse de l'Etat.

De façon générale, l'introduction des PSE s'est opérée à partir des rapports préexistants, qu'il s'agisse des relations entre les organisations agricoles et l'Etat (France, Costa Rica) ou des relations entre l'Etat et les ONG (Madagascar), celles-ci ont largement contribué à formater les spécificités nationales voire territoriales des dispositifs. Ce serait dans les marges de manœuvre aménagées dans ces rapports stables que s'opèreraient certains des processus d'adaptation soulignés antérieurement. C'est dans ce sens que doit être interprété, à Madagascar, le recours aux communautés locales pour exercer le contrôle des producteurs en substitution des services de l'Etat, mais aussi, l'ouverture progressive du PPSE, au Costa Rica, aux petits producteurs et aux communautés amérindiennes, ou encore l'incorporation dans les MAE de systèmes agricoles (jardins créoles) non insérés dans des filières de production en Guadeloupe, ou enfin la possibilité offerte, en

---

Auvergne, d'identifier au niveau du territoire des mesures adaptées aux enjeux environnementaux mais aussi aux intérêts des agriculteurs. Et ce sont essentiellement les institutions intermédiaires qui valorisent ces marges de manœuvre et opèrent les adaptations des dispositifs. Qu'il s'agisse de la CRAE, en France, du Fonafifo au Costa Rica, ou des ONG territoriales à Madagascar, les acteurs intermédiaires mettent en pratique les modèles de PSE imaginés par d'autres acteurs situés parfois à d'autres échelles en cherchant des solutions à des problèmes pratiques mais aussi stratégiques et en tenant compte de l'évolution des perceptions et des représentations des acteurs envers les services environnementaux.

En ce qui concerne le second point, c'est-à-dire la gouvernance des dispositifs, soulignons tout d'abord l'importance que revêt la question de la négociation et du contrôle du processus lors de l'élaboration des PSE/MAE dans les différents contextes nationaux. Dans cette perspective l'analyse des interfaces Etat/ONG<sup>21</sup> est particulièrement intéressante pour déchiffrer ces dispositifs.

Dans le cas du Costa Rica et de la France, la négociation est étroitement encadrée par l'Etat et ce à plusieurs niveaux. Pour la France, il s'agit d'un contrôle par la voie réglementaire et législative (au niveau européen et national) assurant la production de normes et l'institutionnalisation des instruments mais aussi l'organisation de l'interface avec les acteurs socioprofessionnels et les ONG autour des PSE/MAE (négociation, consultation autour de la PAC, association aux travaux dans le cadre du Grenelle de l'Environnement<sup>22</sup>, par exemple). Au Costa Rica, c'est par la création d'une structure dédiée au PPSE (le Fonafifo) que l'Etat assure le contrôle du dispositif ainsi que l'organisation de son fonctionnement et l'association d'acteurs - comme les ONG ou les acteurs socio professionnels - à la gouvernance de ce dernier. Dans ces deux contextes nationaux, l'autonomie des ONG a donc été limitée par la place prise, dès l'installation des dispositifs, par l'acteur étatique. Leur insertion dans ces derniers a été conditionnée par leur capacité à les pénétrer.

Pour le cas français, les ONG ont ainsi multiplié leurs actions en les adaptant aux niveaux d'intervention. Au niveau européen, la plupart d'entre elles ont développé des activités de lobbying, tandis qu'au niveau national, une grande partie s'est invitée dans les cadres de concertation, notamment au Grenelle de l'Environnement dont certaines résolutions ont donné lieu à une traduction réglementaire. Au niveau territorial, certaines ONG se sont candidates comme opérateur agro-environnemental dans le cadre des CRAE, pour la mise en œuvre des MAET<sup>23</sup>. Ainsi, c'est en intervenant indirectement pour

---

<sup>21</sup> Dont nous avons montré au cours du texte que ce sont deux acteurs déterminants dans les dispositifs

<sup>22</sup> Le *Grenelle de l'environnement* est le processus de consultation de la société civile en matière d'écologie, de développement, et d'aménagement durables lancé par l'Etat français en 2007.

<sup>23</sup> Certaines ONG se retrouvent à tous les niveaux cités. C'est le cas, par exemple, de la LPO (Ligue pour la Protection des Oiseaux).

---

tenter de participer à la définition du cadre du dispositif MAE (au niveau européen et national) mais aussi de façon territorialisée dans l'implémentation du dispositif que les ONG participent à celui-ci. Au Costa Rica, la présence des ONG internationales reste très limitée<sup>24</sup> dans le dispositif, en revanche les ONG nationales sont de plus en plus impliquées de même que les coopératives forestières. En étant présentes au sein de l'ONF, ces organisations de niveau national et/ou local sont associées aux choix stratégiques et à la gouvernance du PPSE. Par ailleurs, comme dans le cas français, elles ont un rôle important au niveau territorial comme intermédiaire pour ce qui concerne l'implémentation du programme (information, préparation des dossiers, facilitations...). Mais, au-delà de ces stratégies d'implantation de la part des ONG, les études des cas tendent à montrer que les PSE/MAE restent largement maîtrisés par l'Etat en France et au Costa Rica.

Le cas malgache présente une interface Etat/ONG tout à fait différente. La négociation et la définition des normes et des instruments sont ainsi essentiellement réalisées par les ONG internationales présentes sur le territoire malgache et que l'Etat doit « lutter » pour rester dans le jeu et participer à la définition d'un dispositif qui lui échappe en partie. La crise politique traversée par l'Etat malgache renforce encore la position des ONG, certaines agences malgaches arrivent ainsi à bénéficier de financements étrangers directement sans passer par l'Etat. Ceci implique donc pour ce dernier un effort considérable pour continuer d'exister (notamment par ses représentations déconcentrées) entre les financeurs extérieurs (relayés par les ONG) et la population. A Madagascar, l'Etat est donc présent dans un dispositif PSE qu'il ne pilote pas.

L'approche comparative proposée ici nous semble contribuer à une meilleure compréhension des processus liés aux PSE/MAE. Même si les éléments empiriques illustrent bien l'existence de spécificités irréductibles propres aux contextes politiques et institutionnels nationaux, la comparaison des processus d'élaboration des instruments ainsi que leurs effets sur la gouvernance territorialisée des politiques agro-environnementales est riche d'enseignements.

Le premier d'entre eux est que, dans tous les cas - au-delà du fait que le PSE soit à d'origine endogène ou exogène - il existe un processus d'adaptation, de « traduction » du dispositif fortement déterminé par des interactions et des interdépendances qui préexistaient à l'élaboration de l'instrument.

Néanmoins - et il s'agit là d'un deuxième élément soumis à discussion - la mise en place des PSE a des incidences sur les enjeux de gouvernance environnementale et territoriale qu'elle tend à transformer. Parmi ces transformations, le travail comparatif effectué a permis de relever des évolutions quant à la perception des acteurs et à l'apparition d'acteurs intermédiaires qui « créent du lien » entre des acteurs aux intérêts parfois

---

<sup>24</sup> cf. le texte de Marie Hrabanski dans le cadre de ce colloque.

---

divergents mais également des effets de ségrégation induits par les PSE. La nature des services écosystémiques ou des mesures agro-environnementales compte tenu des caractéristiques des territoires sur lesquels ils vont être appliqués ainsi que l'architecture des dispositifs mis en place conduisent en effet à l'inclusion/exclusion de territoires et d'acteurs. En termes de gouvernance, ces incidences significatives constituent autant de défis que les acteurs impliqués devront savoir négocier et gérer.



---

## Bibliographie

- Andriamahefazafy, F. (2011). Expériences des projets-pilotes WWF en paiement pour services environnementaux hydrologiques à Madagascar. Programme Serena, Document de travail n°2011-05.
- Andriamahefazafy, F. and P. Méral (2004). "La mise en oeuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ?" Mondes en Développement **32**(127): 27-42.
- Andriamahefazafy, F., Bidaud, C., Cahen-Fourot, L., Méral, P., Serpantié, G. et A. Toillier. (2011). Analyse historique des PSE à Madagascar : entre continuité et rupture. Programme Serena, Document de travail n°2011-04 24 p.
- Bagnasco, A. and C. Trigilia (1993). La construction sociale du marché. Paris, ENS Cachan.
- Bakhache, C. (2011). *La mise en concours de suivis écologiques participatifs : gouvernance et conservation par la production de savoirs*. Paris, Université Pierre et Marie Curie - Sciences Po. **Master Sciences et Politiques de l'Environnement**: 35.
- Bidaud, C., P. Méral, et al. (2011). Scientific knowledge mobilization in carbon and water PSE projects in Madagascar. . XIII Annual Bioecon Conference. Genève.
- Boussaguet L. et Jacquot S. (2009) « Les nouveaux modes de gouvernance » in Dehousse R. (dir), *Politiques européennes*, Paris, Presses de Science Po, p. 409-428.
- Cahen-Fourot L. and P. Méral. (2011). Gouvernance des Paiements pour Services Environnementaux (PSE) à Madagascar : l'apport de l'analyse institutionnaliste. Projet ANR Serena : document de travail, n°2011-01.38p.
- Callon M., (1984), « Eléments pour une sociologie de la traduction », *L'Année sociologique*, 11, 1984, p.183-184
- Camacho M.A, O. Segura, V. Reyes, A. Aguilar. (2000). *Pago por Servicio Ambientales en Costa Rica*. preparatory report of the Prisma-Ford Fundation proyect "pago por Servicios ambientales en Latin America", San Jose, 65 p.
- Campbell, J., R. Hollingsworth, et al., Eds. (1991). Governance of the american economy. Cambridge, Cambridge University Press.
- Corson, C. (2008). Mapping the development machine: the U.S. Agency for International Development's biodiversity conservation agenda in Madagascar. Environmental Science, Policy and Management. Berkeley, University of California.
- De Camino R., O. Segura O, L.G. Arias, I. Perez. (2000). *Costa Rica: Forest Strategy and the Evolution of Land Use*, Washington, The World Bank, 151 p.
- Engel, S., S. Pagiola, et al. (2008). "Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues." Ecological Economics **65**(4): 663-674.
- Ferraro, P. J. and A. Kiss (2002). "ECOLOGY: Direct Payments to Conserve Biodiversity." Science **298**(5599): 1718-1719.

- 
- Ferraro, P. J. and R. D. Simpson (2002). "The Cost-Effectiveness of Conservation Payments." Land Economics **78**(3): 339-353.
- Heal, G. (2000). "Valuing ecosystem services." Ecosystems **3**(1): 24-30
- Karsenty, A. and e. al. (2010). "Paielements pour services environnementaux et biodiversité dans les pays du sud " Revue Tiers Monde **2**(202): 57-74.
- Katoomba, G., T. Forest, et al. (2008). "Payments for ecosystem services getting started : a primer."
- Kosoy, N. and E. Corbera (2010). "Payments for ecosystem services as commodity fetishism." Ecological Economics **69**(6): 1228-1236.
- Kull, C. A. (1996). "The Evolution of Conservation Efforts in Madagascar." International Environmental Affairs, **8**(1): 50-86.
- Landell-Mills, N., I. T. Porras, et al. (2002). Silver bullet or fools' gold : developing markets for forest environmental services and the poor. Stevenage, Hertfordshire, International Institute for Environment and Development.
- Lange, E. and M. Regini, Eds. (1989). State, market and social regulation. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lascoumes P. (1993), *L'Eco-pouvoir. Environnement et politiques*, Paris, La Découverte
- Lascoumes P. Simard L. (2011), « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue Française de Science Politique*, Vol 61, N°1, p.5-22
- Lascoumes P., et P. Le Galès (2004), « L'action publique saisie par ses instruments » in P. Lascoumes et P. LE Galès (dir), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p.11-44
- Lascoumes P., J.P. Le Bourhis. (1997), *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des DIREN*, Paris, L'Harmattan.
- Lascoumes P., L. Simard (2011), « L'action publique au prisme de ses instruments, introduction », *Revue Française de Science Politique*, vol 61, N°1, p.5-22
- Le Coq J.F., G. Froger, T. Legrand, D. Pesche, F. Saenz (2010). Payment for environmental services program in Costa Rica: a policy process analysis perspective. Communication présentée au 19ème annual meeting de la Southwestern Social Science Association, Houston, 31 mars-3 avril, 33 p.
- Le Coq J.F., PSEche D., Legrand T. Saenz F. (2010) Changement climatique et innovation dans les instruments de politiques publiques : le cas du programme de paiement pour services environnementaux au Costa Rica. Communication au colloque ISDA du 28 au 30 juin 2010, Montpellier.
- Le Galès, P. (1998). Régulation, Gouvernance et Territoire. *Les métamorphoses de la régulation politique*. J. Commaille and B. Jobert. Paris, LGDJ: pp. 203-240.
- Le Galès, P. (2010). Gouvernance. Dictionnaire des politiques publiques. L. Boussaguet, S. Jacquot and P. Ravinet. Paris, Les Presses de Sciences Po: pp. 299-307.
- Lipper, L., T. L. Raney, et al. (2007). The state of food and agriculture, 2007 : paying farmers for environmental services. Rome, Food & Agricultural Org.

- 
- Méral, P., G. Froger, et al. (2011). Financing protected areas in Madagascar : new methods. Protected areas, sustainable land ? C. Aubertin and E. Rodary. Farnham, Ashgate;IRD: 87-101.
- Miranda M, Porras I, Moreno L. (2003). The social impacts of payments for environmental services in Costa Rica: a quantitative field survey and analysis of the Virilla watershed. *Markets for Environmental Services Paper No.1*. IIED, London.
- Muradian, R., E. Corbera, et al. (2010). "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services." *Ecological Economics* **69**(6): 1202-1208.
- Norgaard, R. B. (2010). "Ecosystem services: From eye-opening metaphor to complexity blinder." *Ecological Economics* **69**(6): 1219-1227.
- Noulin, A. (2010), *Le dispositif des mesures agro-environnementales territorialisées en Auvergne*, rapport de stage sous la direction d'Armelle Caron et de Philippe Jeanneaux, programme Serena.
- Ortiz E, Borge C, Sage L. 2003. Impacto del programa de pago de servicios ambientales en Costa Rica como medio de reducción de la pobreza en medios rurales. San José, CR, Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA). 62 p. (Serie de Publicaciones RUTA. Documento de Trabajo, no. 8).
- Pagiola, S. and G. Platais (2002). "Payments for Environmental Services." *Environment Strategy Notes World Bank*(3): 1-4.
- Perrot-Maitre, D. (2006 ). The Vittel payments for ecosystem services: a "perfect" PSE case? International Institute for Environment and Development, London, UK.
- Randrianarison, M. (2010). Les paiements pour services environnementaux pour la protection de la biodiversité. *Agroparistech et Université d'Antananarivo*: 468.
- Segura O, M.L. Moreno. (2002). Innovación económica y política forestal en Costa Rica. Segura O., Moreno M. L. (eds), *Políticas Económicas para el comercio y el ambiente*. San Jose, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE). Universidad Nacional, pp. 189-218.
- Segura O. (2003). Competitiveness, systems of innovation and the learning economy: the forest sector in Costa Rica, *Forest Policy and Economics*, 5, pp. 373-384.
- Sommerville, M. M., E. J. Milner-Gulland, et al. (in press) "The challenge of monitoring biodiversity in payment for environmental service interventions." *Biological Conservation*(0).
- Sommerville, M., J. P. G. Jones, et al. (2010). "The role of fairness and benefit distribution in community-based Payment for Environmental Services interventions: A case study from Menabe, Madagascar." *Ecological Economics* **69**(6): 1262-1271.
- Steinberg P.F. (2001). Environmental Leadership in Developing Countries. Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia, Londres, Massachusetts Institute of Technology, 208 p.
- Streeck, W. and P. Schmitter, Eds. (1985). *Private interests government*. Beverly Hills, SAGE.
- Swallow, B. M., M. F. Kallesoe, U. A. Iftikhar, M. van Noordwijk, C. Bracer, S. J. Scherr, K. V. Raju, S. V. Poats, A. Kumar Duraipappah, B. O. Ochieng, H. Mallee, and R. Rumley (2009).

- 
- Compensation and rewards for environmental services in the developing world: framing pan-tropical analysis and comparison. Ecology and Society **14(2)**: 26.
- Toillier, A. (2011). Quel schéma de gouvernance pour un mécanisme de Paiement pour services hydrologiques ? Le cas de la microcentrale de Tolongoina, Madagascar. Programme Serena, Document de travail n°2011-02: 20 p.
- Van Hecken, G. and J. Bastiaensen (2010). "Payments for ecosystem services: justified or not? A political view." Environmental Science & Policy **13(8)**: 785-792.
- Vatn, A. (2010). "An institutional analysis of payments for environmental services." Ecological Economics **69(6)**: 1245-1252.
- Wunder, S. (2005). Payments for environmental services : some nuts and bolts / Sven Wunder. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Wunder, S., Engel, S., Pagiola, S. (2008). Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. Ecological Economics 65, 834-852.
- Zbinden S, D.R. Lee (2005). Paying for Environmental Services: An Analysis of Participation in Costa Rica's PSA Program. World Development, 33, pp. 255-272



Le programme SERENA traite des enjeux liés à l'émergence de la notion de « service environnemental » dans le domaine des politiques publiques concernant le milieu rural. Cette notion prend en compte non seulement la fonction productive des écosystèmes à travers l'agriculture, traditionnellement appréhendée par les politiques agricoles, mais aussi d'autres fonctions : régulation, culturelles...

L'objectif du programme SERENA est d'identifier les principes, les mécanismes et les instruments qui facilitent la prise en compte de la notion de service environnemental dans les nouveaux dispositifs d'action publique en milieu rural. Il s'agira de mieux comprendre les recompositions des politiques publiques et d'être en mesure d'élaborer des recommandations pratiques pour en améliorer la mise en œuvre.

Le programme SERENA, d'une durée de 4 ans (2009-2012), repose sur une analyse comparative internationale (France, Costa-Rica et Madagascar) et mobilise environ 40 scientifiques, essentiellement de sciences sociales, issus d'organismes de recherche français (IRD, CIRAD, CEMAGREF, CNRS, ENGREF, Université de Montpellier 3, Université de Versailles St Quentin en Yvelines, ENITAC, INRA...).

Les produits du programme SERENA (publications, guides opérationnels, CD Rom, site internet) seront déclinés pour deux publics principaux : la communauté scientifique et la communauté des acteurs impliqués dans les politiques environnementales et rurales (décideurs, experts, responsables d'organisations de la société civile et du secteur privé...).

The SERENA programme deals with issues linked to the emergence of the concept of



Philippe Méral - IRD  
Unité Recherche 199 "Dynamiques  
socio-environnementales  
et gouvernance des ressources  
911 Avenue Agropolis  
BP 64501  
34394 Montpellier Cedex 05



Denis Pesche - CIRAD ES/Arena  
TA C-88/15  
Avenue Agropolis  
34398 Montpellier Cedex 5

Martine Antona - CIRAD ES/Green  
TA C-47 / F. Campus international  
de Baillarguet  
34398 Montpellier Cedex 5



Olivier Aznar - UMR Métafort  
24 Avenue des Landais  
BP 50085  
63172 Aubière